

## Expansion und Bürokratisierung öffentlicher Dienstleistungen: ein Diskussionsbeitrag zur Setzung von Forschungsprioritäten

Blankenburg, Erhard

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Blankenburg, E. (1979). Expansion und Bürokratisierung öffentlicher Dienstleistungen: ein Diskussionsbeitrag zur Setzung von Forschungsprioritäten. In J. Matthes (Hrsg.), *Sozialer Wandel in Westeuropa: Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentages in Berlin 1979* (S. 841-851). Frankfurt am Main: Campus Verl. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-136482>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Erhard Blankenburg

# Expansion und Bürokratisierung Öffentlicher Dienstleistungen

Ein Diskussionsbeitrag zur Setzung von Forschungsprioritäten

In der Bundesrepublik Deutschland sowie in anderen westlichen Staaten vergrößert sich der Anteil des Dienstleistungsbereichs an der Gesamtbeschäftigung und am Bruttoinlandsprodukt seit längerem und in beträchtlichem Maße. Dieses Wachstum des Dienstleistungssektors ist zunehmend Gegenstand gesellschaftlicher Entwicklungsanalysen und politischer Reformüberlegung. Dabei ist gleichgültig, ob die Gesellschaftsanalysen unter dem Etikett der "spätkapitalistischen" oder der "post-industriellen" Gesellschaft formuliert sind - sie knüpfen durchgängig an die quantitative Ausweitung der im Dienstleistungssektor eingesetzten Ressourcen an. In qualitativer Hinsicht kritisieren sie Merkmale, die man als Folge der öffentlichen Erbringung von Dienstleistungen bezeichnen kann:

- die Ökonomisierung, d.h., daß anstelle einer persönlich erbrachten Dienstleistung ein Anspruch lediglich auf Geldleistungen tritt;
- die Verrechtlichung und damit einhergehende Bürokratisierung, d.h., daß Bedürfnislagen in Rechtsansprüche gemünzt werden, wodurch auf der einen Seite Zugangsprobleme geschaffen und Barrieren zur Inanspruchnahme errichtet werden, auf der anderen Seite zum Mißbrauch eingeladen wird bei Personen, die formal einen Rechtsanspruch erlangen, aber materiell möglicherweise nicht zu der intendierten Zielgruppe gehören. Auch wird kritisiert, daß sozialpolitische Angebote funktionsverdrängende Systeme der Selbsthilfe verdrängen und damit mehr Bedürfnisse schaffen, als sie befriedigen.

---

1) 'Wir' heißt im folgenden Text: Christa Altenstetter, die die im Bereich der Gesundheitsdienste vergleichende Forschungen betreibt, Dieter Grunow und Friedhart Hegner im Bereich der Sozialdienste und Erhard Blankenburg im Bereich der Rechtspflege.

Die Expansion von öffentlichen Dienstleistungen und ihre bürokratische Erstarrung sind danach ursächlich miteinander verknüpft. Ansatzpunkte für Reformen jedoch sind immer isoliert geblieben, weil sie jeweils nur einzelne Aspekte behandelt haben, die Entwicklungstendenzen insgesamt jedoch unkontrolliert belassen. Die scheinbare Unvermeidbarkeit der Expansion öffentlicher Dienstleistungen ist deshalb so schwer zu steuern, weil sie auf revalisierende gesellschaftliche Ansprüche und widersprüchliche Zielsetzungen zurückzuführen ist. Auch wissenschaftliche Forschung hat an diesen Widersprüchen ihren Anteil: Wo Betriebswirte Privatisierung vorschlagen, weisen Volkswirte auf negative soziale Allokationseffekte hin; wo Juristen Rechtsansprüche verankern, zeigen Soziologen dadurch entstehende Zugangsbarrieren auf; wo Ingenieure Rationalisierungsmöglichkeiten verfolgen, weisen Sozialpsychologen eine daraus resultierende Entfremdung von den Bedürfnissen der Klientel nach. Wissenschaftliche Forschung, wenn sie in einzelnen Disziplinen verankert ist, verschreibt sich sehr häufig einzelnen Interessen, ohne die Widersprüchlichkeit entgegenstehender Interessen aufzulösen.

Wir sind deshalb am Wissenschaftszentrum Berlin dabei,<sup>1)</sup> ein Forschungsprogramm für eine umfassendere Analyse von Problemen der öffentlichen Dienstleistung zu entwickeln. Wir versprechen uns dabei einen besonderen theoretischen Gewinn, indem wir in drei verschiedenen Politikbereichen theoretisch vergleichbare Fragestellungen untersuchen. Ich greife hier aus dem mir nahestehenden Bereich der Rechtspflege ein solches Problem heraus:

Wir haben im vergangenen Jahr eine Untersuchung begonnen über die Gründe, warum Rechtsanwalt und Gerichte Einrichtungen sind, die überwiegend Interessen von großen Organisationen gegenüber Privaten durchsetzen,

und warum sie in erster Linie die Probleme von mittleren und oberen Schichten und nur in geringem Maße diejenigen unterer Schichten behandeln. Soweit die Gründe hierfür in Zugangsbarrieren zu rechtlichen Institutionen liegen, beobachten wir in einigen Ländern in den vergangenen Jahren eine rapide Entwicklung von Einrichtungen der Rechtshilfe speziell für die Probleme unterer Sozialschichten: etwa die "Legal Services", die in den USA im Rahmen des "War on Poverty" entstanden sind oder noch weiter zurückgehend in England das ausgebaute System von "Legal Aid". Seit Beginn der 70er Jahre sind in den Niederlanden, in Belgien oder in Schweden sehr schnell neue Institutionen entsprechend diesem angelsächsischen Vorbild gewachsen. In der Bundesrepublik jedoch gibt es trotz sehr viel weiter zurückgehender Traditionen unentgeltlicher Rechtsberatung keine vergleichbaren Bemühungen um Zusatzerleichterungen zum Recht und zu den Gerichten für sozial Schwache.

Die ausländischen Beispiele zeigen, daß mit neuen Formen von Rechtsberatung, etwa mit einem Beratungsangebot in Gemeindezentren oder in Slumvierteln von Großstädten bislang rechtsfremde Klienten mobilisiert werden können. Mit Hilfe solcher Einrichtungen kommen Klagen aus dem Arbeits- oder Sozialrecht vor die Gerichte. Mit ihrer Hilfe organisieren sie Mieterinitiativen, die ihre Interessen (nicht nur, aber auch) mit rechtlichen Mitteln verfolgen. Zunehmend also werden Gerichte mobilisiert zum Schutz von sozial Schwächeren, während bislang die Tätigkeit der Gerichte überwiegend die Durchsetzung der Rechte von sozial Stärkeren betrieben haben. Zunehmend werden hier allerdings auch Erwartungen erzeugt, die im Laufe der Rechtsverfolgung nicht eingehalten werden können: Wie Umfragen zeigen, steigt die Enttäuschung mit der Häufigkeit von Kontakt mit den Gerichten, das Vertrauen in das Recht ist dort am höchsten, wo die wenigsten Erfahrungen bestehen.

Sollen wir also in Anlehnung an ausländische Entwicklungen auch in der Bundesrepublik die Nachfrage nach rechtlicher Beratung stimulieren? Soll man durch das Angebot von Rechtsberatungen dazu beitragen, daß Erwartungen auf Lösungen sozialer Konflikte geweckt werden, und daß diese in rechtlicher Form ausgetragen werden? Sollte man als Soziologe möglicherweise nicht eher das gesellschaftliche Erwartungsniveau an die Realität anpassen? Und sollte man nicht alle Möglichkeiten informeller Konfliktlösung vor der Schwelle einer Verrechtlichung zu fordern versuchen?

Solche Fragen werfen eine Problematik auf, die für weite Bereiche der öffentlichen Dienstleistungen insgesamt gilt. Wir sind daher im Wissenschaftszentrum dabei, ein Forschungsprogramm zu entwickeln, mit dem wir Fragen der öffentlichen Dienstleistungen sowohl im Bereich der Rechtspflege, der Gesundheitspflege und auch im Bereich der sozialen Dienste untersuchen. Wir haben diese drei materiellen Politikbereiche gewählt, da wir eine Reihe von pragmatischen Überschneidungen sehen, vor allem aber auch, da wir meinen, daß in allen drei Bereichen sich gleichartig theoretische Fragen stellen. Diese sind:

## 2.1. Induzierung der Nachfrage nach öffentlichen Leistungen

Mit einem staatlichen Angebot und mit der Subventionierung von Leistungen werden von der Angebotsseite her Nachfragepräferenzen verändert, oft wird eine Nachfrage überhaupt erst induziert. Wie wenig solche Prozesse allerdings in der Regel vorhergesehen und gesteuert werden, zeigt die Erwartungsinflation der 60er Jahre im Bildungsbereich. Weitgehend ist das Angebot staatlicher Dienstleistungen bislang als Versuch mit ungewissem Ausgang unternommen

worden. Weder gingen ihnen Untersuchungen der Bedürfnisstruktur voraus, noch kannte man die sozialen Bedingungen, von denen es abhängt, ob staatliche Angebote tatsächlich in Anspruch genommen werden. Nur wenn man diese beiden subjektiven Komponenten kennt, läßt sich eine intersubjektive 'Bedarfs'-feststellung machen. Forschungsstrategien können zur besseren Antizipation von Bedürfnisstrukturen und zum Abbau von sozial unerwünschten Zugangsbarrieren beitragen. Damit schaffen sie die Voraussetzung für eine politische Setzung, welcher Bedarf versorgt werden soll.

Dabei müssen wir allerdings auf einige inhärente Grenzen des Bedürfnisarguments hinweisen: die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen darf nicht alleine von subjektiven Bedarfsanmeldungen gesteuert sein. Um Subventionierung oder staatliche Erbringung von Dienstleistungen zu legitimieren, muß eine wohlfahrtstheoretische Begründung hinzukommen. Diese Begründung kann nur aus der objektivierbaren Analyse von sozialen Problemlagen und gesellschaftspolitischen Zielsetzungen abgeleitet werden.

Erst recht eignet sich für die Bestimmung des Angebots öffentlicher Dienstleistung nicht die marktübliche Steuerung durch die Nachfrage, da ja diese durch Subventionierung und staatliche Erbringung vom Angebot selbst teilweise gesteuert wird. Dort, wo die Regulierung von Angebot und Nachfrage über den Preis zu sozial unerwünschten Verteilungen führt, ist das Angebot öffentlicher Dienstleistungen ein Versuch der Kompensation sozialer Nachteile. Sehr oft wird dabei durch rechtliche Vorschriften die Inanspruchnahme öffentlicher Dienstleistungen begrenzt. Dies führt zur Notwendigkeit von Mißbrauchskontrollen ebenso wie von Rechtssicherheitsgarantien. Eine solchermaßen regulierte Nachfrage wird damit von

Kompetenzvoraussetzungen auf seiten der Empfänger abhängig. Und hier wiederum sind die Voraussetzungen der Inanspruchnahme in erster Linie bei mittleren und höheren Sozialschichten gegeben. Dies gilt für den Zugang zu höherer Bildung ebenso wie für den Zugang zum Recht oder zur Gesundheitsvorsorge. Es gilt sogar für öffentliche Dienstleistungen, die explizit auf sozial Schwache begrenzt sind: rechtliche Vorschriften der Anspruchsberechtigung setzen Kompetenz im Umgang mit Behörden voraus. Nach dem Gesetz des "creaming the poor" weiß die jeweils oberste Schicht der Leistungsberechtigten das öffentliche Angebot am besten zu nutzen, diejenigen, die Sozialdienste am meisten benötigen, verstehen es am wenigsten, bürokratische Zugangsschwellen zu überwinden.

## 2.2. Steuerung des Angebots öffentlicher Dienstleistungen

Auf Märkten, in denen das Angebot entweder kollektiv finanziert oder durch öffentliche Einrichtungen erbracht wird, ist der Preismechanismus als Regulativ für Quantität und Qualität durch politische Entscheidungsprozesse ersetzt. Dies kann aus wohlfahrtsökonomischen Erwägungen geschehen, um Dysfunktionen der kommerziellen Erbringung zu vermeiden, es kann auch aus Verteilungserwägungen geschehen, um sozial ungleiche Zugangschancen zu kompensieren.

Noch immer ist dabei die informelle Erbringung von Dienstleistungen in Familie, Nachbarschaft und anderen Vergesellschaftungen die wichtigste, wenn auch eine wenig sichtbare Form der Versorgung. Dort, wo die Sicherung von Lebensrisiken öffentlich übernommen wird, wo mit höherer Mobilität und mit anonymen Wohnformen die Bedeutung kollektiver Dienstleistungen wächst, können wir dies als Folgeprobleme des Wandels von Familie und Erwerbsleben in spätindustriellen Gesellschaften verstehen. Damit ist häufig verbunden, daß öffentliche Leistungsangebote ergänzend und verdrängend an die Stelle informeller treten.

Allerdings lassen sich Quantität und Qualität des Angebots öffentlicher Dienstleistungen nicht von einer Stelle alleine steuern. Zu viele Entscheidungssysteme überkreuzen sich in den für öffentliche Dienstleistungen typischen Mischsystemen:

- In Teilbereichen entscheiden politische Gremien, deren Legitimation durch Wahlen und parlamentarische Abstimmung erbracht wird; da die Ausführung bürokratischen Entscheidungssystemen überlassen bleibt, entsteht das Problem der mangelnden Responsivität für faktische Bedürfnisveränderung.
- Teils entscheiden kollektive Verhandlungssysteme zwischen Ministerialbürokratie, Versicherungen und Interessenvertretungen der beteiligten Professionen; da die Organisationsfähigkeit sozialer Gruppen unterschiedlich groß ist, entsteht hier das Problem der mangelnden Berücksichtigung nicht organisierter Interessen.
- Teils entscheidet die Regulierung von Angebot und Nachfrage über den Preis; da sich hier soziale Verteilungsungleichheiten voll auswirken, entsteht das Problem der notwendigen Kompensation sozialer Schwäche.

Unsere Systeme öffentlicher Dienstleistungen sind in der Regel Mischsysteme von staatlicher Regie und verbandlicher Organisation. Mit der Entkoppelung von Leistung und Gegenleistung im Bereich der öffentlich finanzierten Dienstleistung fehlt ein automatisch wirkender Mechanismus, der die Quantität öffentlicher Leistungen im Vergleich zu ihren Opportunitätskosten regulieren würde. Für die Leistungsempfänger erscheinen die kollektiv finanzierten Dienste als kostenloses Gut; ebenso sind die über ein Budget finanzierten Leistungserbringer in der Regel an einer Ausweitung ihres



Tätigkeitsbereichs interessiert. Aus der Sicht des Nutzers in jedem einzelnen Bereich ist deshalb mit einer Tendenz zum Überkonsum zu rechnen. Andererseits muß (wiederum wegen der Entkoppelung von Leistung und Gegenleistung) auf seiten der kollektiven Kostenträger (Steuerzahler oder Beitragszahler) mit einem permanenten Widerstand gegen höhere Belastungen gerechnet werden. Von hier ergibt sich also eine generelle Tendenz zur Mittelknappheit für öffentliche Leistungen.

Das Nebeneinander solcher widersprüchlicher Tendenzen kann durch Rollenverteilung aufrecht erhalten werden, wobei situativ jedoch von uns zuweilen in der einen, zuweilen in der anderen Rolle argumentiert;

- da sind die Leistungsempfänger, für die kollektiv finanzierte Dienste als kostenloses Gut erscheinen, also als eine Art von Verfügung über zusätzliches Einkommen;
- da sind die Leistungserbringer, die einerseits als organisierte Instanzen mit einer Tendenz zur Ausweitung ihres Tätigkeits- und Zuständigkeitsbereichs fungieren und die andererseits als Nutznießer von Finanzmitteln aus kameralistisch verwalteten Budgets an einem Verteilungskampf mitwirken;
- und da ist die große Zahl der Steuerzahler oder Beitragszahler, die an einer sparsamen Mittelverwendung interessiert sind.

Im Ergebnis konkurrieren deshalb öffentliche Leistungen typischerweise gegeneinander um ihren Anteil an einem knappen Budget. Da es keine objektiven Kriterien für die relative Bedeutung von Kindergärten, Krankenversorgung oder Forschungsförderung gibt, werden die Budget-Anteile der einzelnen Dienstleistungsbereiche zu einer Frage der politischen Durchsetzungsfähigkeit der jeweiligen Interessenten.

### 2.3. Qualitätsverluste bürokratischer Dienstleistungen

Zu den Kontroversen um die Quantität des Angebots kommen die Probleme mangelnder Qualität, die teils als Folge der öffentlichen Erbringung von Dienstleistungen gesehen werden:

- der Mangel an Effizienzdruck und Nachfrageregulierung bringt den öffentlichen Dienstleistungsbringer dazu, durch Richtlinien und Gebührenordnungen sowohl Inanspruchnahme als auch Kostensteigerungen zu kontrollieren. Ironischerweise ist es gerade die Verrechtlichung und Bürokratisierung, mit der eine Begrenzung der Ansprüche an die Mittelverwendung bewirkt werden soll. Diese Tendenz geht jedoch auf Kosten der Flexibilität und Bedürfnisgerechtigkeit der Leistungen selbst. Aus der Sicht des Betroffenen ist deshalb die bürokratische Dienstleistung oft eine qualitativ schlechtere, für seine Bedürfnisse unsensible Form der Erbringung. Bürokratisierung produziert darüber hinaus eine neue Form von Abhängigkeit und Benachteiligung in der Gesellschaft. Zugangsbarrieren führen zur Wirkungslosigkeit von Leistungen und Maßnahmen gerade bei sozial schwachen Gruppen, die generell mit bürokratischen Organisationsformen schwerer zurechtkommen und für die (in vielen Bereichen) auch alternative Dienstleistungen nicht erreichbar sind.

Öffentliche Erbringung und Finanzierung tendieren dazu, die Inanspruchnahme von Dienstleistungen durch Recht zu garantieren. In allen drei Bereichen greifen rechtliche Regulierungen, und damit auch bürokratische Kontrollen in Preis- und Angebotsformen ein. An die Stelle der Orientierung an den differenzierten Bedürfnissen von Klienten tritt diejenige an rechtlichen und bürokratischen Regelungssystemen. Dies tritt sehr häufig in Konflikt mit der professionellen Orientierung des Personals, das Dienstleistungen ausführt: Alle drei von uns untersuchten Bereiche sind von professio-

nellen Gruppen gekennzeichnet, deren Tätigkeit sich nach dem Standard ihrer beruflichen Sozialisation richtet. Haben sie die Ausbildungsinstitutionen verlassen, so tritt diese Orientierung typisch in Konflikt mit den bürokratischen Organisationsprinzipien, innerhalb deren sie ihre Dienstleistungen erbringen.

Die Eigentendenzen professioneller Orientierung und bürokratischer Organisationsprinzipien sind in sich konfliktreich genug. Ihnen gegenüber gibt es in der Regel keine Vertretung der Interessen von Klienten der öffentlichen Dienstleistungen. Tendenziell pervertiert daher das Angebot öffentlicher Dienste immer wieder zum bürokratischen Mittel sozialer Kontrolle: Sozialarbeiter überwachen Verhaltensstandards von Fürsorgeempfängern. Arbeitsvermittler kontrollieren die Arbeitswilligkeit der Empfänger von Arbeitslosenversicherung, öffentliche Rechtsberatung wird zur vorgeschalteten Behördenauskunft. Klienteninteresse, professionelle Orientierung und bürokratische Kontrollmuster formen zusammen ein Bild widersprüchlicher Zielvorhaben für die Organisation öffentlicher Dienste.

### 3. Resümee

In keinem Bereich personenbezogener Dienstleistungen läßt sich der gordische Knoten dieser Gegensätze eindeutig zugunsten des einen oder des anderen Prinzips entscheiden. Wissenschaftliche Forschungen können jedoch dazu beitragen, die Voraussetzungen unterschiedlicher Organisationsprinzipien und der mit ihnen verknüpften Regelungssysteme zu untersuchen. Sie können öffentliche Dienstleistungen evaluieren im Hinblick darauf, wie weit sie den objektiven Bedarf und die subjektiven Bedürfnisse von Klienten erfüllen. Sie können

Beispiele von Dienstleistungsangeboten in unseren Nachbarländern analysieren, in denen weniger Bürokratisierung und mehr Aktivierung zur Selbsthilfe erprobt wird. Um hieraus Anregungen zu gewinnen, ist unser Programm vergleichend in zweierlei Hinsicht: mit Blick auf Länder, die eine weniger legalisierte Tradition öffentlicher Dienstleistungen haben, und mit Blick auf Systeme unterschiedlicher Dienstleistungen in der Bundesrepublik, in denen sich gleichartige Fragen stellen, aber verschiedene Lösungen erprobt werden.